

30 MINUTI CON L'ESPERTO

BILANCIO TECNICO E STRATEGICO: ADEGUARSI AL CAMBIAMENTO DOPO IL DECRETO MEF 27 LUGLIO 2023

Relatore: Visconti Gianluca – Ex
Responsabile finanziario EE.LL.

BILANCIO TECNICO

Sono ormai trascorsi due anni dall' Entrata in vigore del correttivo sull'armonizzazione, contenuto nel **decreto del Ministero Economia e Finanze del 25 luglio 2023** , pubblicato sulla gazzetta ufficiale n. 181 del 4 agosto 2023, avente ad oggetto: **“Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 188, recante: «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della [legge 5 maggio 2009, n. 42»»](#)”**

PRINCIPALI MODIFICHE ATTUATE

Un breve ripasso.....!!!!!!

La modifica è relativa all'allegato 4/1 – Principio contabile applicato concernente la programmazione. Tra le tante novità, il DM 25/07/2023 si sofferma sull'adeguamento dei documenti di programmazione, DUP in primis, adeguandolo alle disposizioni contenute nel Piano Integrato di attività e Organizzazione (PIAO), stralciando dallo stesso la programmazione annuale e triennale del fabbisogno di personale, ma mantenendo la definizione delle risorse finanziarie e poi, ultimo ma non ultimo, introduce la redazione del “ Bilancio tecnico”.

COSA CAMBIA ANCORA RISPETTO AL PASSATO

Oltre al Dup, ed alla redazione del bilancio tecnico cambia il Piano esecutivo di gestione (PEG) e vengono adeguati alcuni allegati al **d.lgs 118/2011**, tra i quali il Piano dei Conti Integrato, lo schema di rendiconto (allegato 10) a partire dal rendiconto 2023, l'elenco delle missioni, programmi, macroaggregati e titoli di spesa (allegato 4), a decorrere 2025/2027 e lo schema di Bilancio di previsione (allegato 9) a decorrere dal ciclo 2025/2027.

LA MAGGIORE NOVITA' E' OVVIAMENTE IL BILANCIO TECNICO

Il processo di bilancio degli enti locali (ed ogni ente dovrà scrivere le proprie regole) dovrà essere avviato entro il 15 settembre di ciascun esercizio con l'invio ai responsabili dei servizi di documentazione ed informazioni necessarie alla redazione del cosiddetto “ Bilancio Tecnico”.

L'aver tradotto in “obbligo normativo” alcuni passaggi che a livello di procedura avrebbero dovuto da tempo essere acquisiti nella normalità è diretta conseguenza della necessità di forzare quanto più possibile i tempi per l'approvazione del Bilancio EE.LL. entro il 31.12.

RUOLO DEL RESPONSABILE FINANZIARIO

Nel definire e gestire l'iter di predisposizione del “Bilancio Tecnico” il **ruolo fondamentale**, anche a livello di coordinamento, viene assegnato al **Responsabile del Servizio finanziario**.

RUOLO RESPONSABILE FINANZIARIO

L'elenco delle procedure che vedono il Responsabile finanziario o diretto promotore delle azioni o coordinatore delle azioni altrui o “controllore delle attività degli altri componenti la struttura comunale sono veramente numerose.

Il responsabile del servizio finanziario predispone il bilancio tecnico e lo trasmette ai responsabili dei servizi dell'ente con la richiesta di proporre le previsioni di bilancio di rispettiva competenza ai sensi dell'**art. 153, comma 4, del TUEL**, anche in assenza degli atti di indirizzo dell'organo esecutivo.

INIZIO BILANCIO TECNICO

Come dicevamo il processo di bilancio degli enti locali dovrà essere avviato entro il 15 settembre di ciascun esercizio con l'invio ai responsabili dei servizi:

1. dell'atto di indirizzo per la predisposizione delle previsioni di bilancio, elaborato in coerenza con le linee strategiche ed operative del DUP (anche se non ancora approvato dal Consiglio) e tenuto conto dello scenario economico generale e del quadro normativo di riferimento vigente, predisposto dall'organo esecutivo con l'assistenza del segretario comunale e/o del direttore generale ove previsto;
2. dello schema del bilancio di previsione a legislazione vigente e ad amministrazione invariata (cd. bilancio tecnico) predisposto **dal responsabile del servizio finanziario**

DA COSA E' COSTITUITO IL BILANCIO TECNICO ?

Il c.d. **bilancio tecnico** è costituito da:

- a) i prospetti del bilancio riguardanti le previsioni delle entrate e delle spese riferiti almeno al triennio successivo, il prospetto degli equilibri e almeno gli allegati relativi al fondo pluriennale vincolato e al fondo crediti di dubbia esigibilità, per la cui definitiva elaborazione è richiesta la collaborazione dei responsabili dei servizi;
- b) l'elenco dei capitoli distinti per centri di responsabilità riferito ai medesimi esercizi considerati nel bilancio di previsione destinato ad essere successivamente inserito, con gli obiettivi generali di primo livello, nel piano esecutivo di gestione (PEG). **Il responsabile del servizio finanziario** valuta se articolare l'elenco dei capitoli anche per assessorati;
- c) i dati contabili della nota di aggiornamento al DUP, se risulta la necessità di integrare o modificare il DUP.

SEMPRE ITER BILANCIO TECNICO

Il bilancio tecnico e la documentazione trasmessa ai responsabili dei servizi **sono inviati anche all'organo esecutivo, al segretario comunale** e al direttore generale ove previsto.

Al fine di favorire la predisposizione delle previsioni di bilancio, **il responsabile del servizio finanziario** trasmette ai responsabili dei servizi anche le necessarie informazioni di natura contabile.

Deve migliorare (ma è superfluo dircelo...) la consapevolezza dei propri dati di bilancio rispetto alle risorse la cui titolarità è affidata ad un responsabile e deve migliorare il livello di conoscenza minimo delle regole contabili partendo dal presupposto che i funzionari sono titolare di budget di entrata e spesa e **NON POSSONO NON CONOSCERNE** contenuto, motivazioni, e regole minime di gestione delle entrate e delle spese

INFORMAZIONI NECESSARIE AI RESPONSABILI DEI SERVIZI

Gli interventi di riduzione della spesa previsti nel bilancio tecnico sono descritti nella documentazione inviata **dal Responsabile finanziario** ai responsabili dei servizi con la richiesta di segnalare le criticità derivanti dai tagli e di proporre ulteriori interventi da sottoporre all'organo esecutivo.

Per contro i responsabili dei servizi, che avrebbero, ognuno per la propria competenza gestionale aver acquisito informazioni su eventuali necessità di nuovi servizi o diversa modalità di gestione ed organizzazione dell'ente da parte della Giunta o da parte del proprio assessore di riferimento devono condividere queste informazioni con **il Responsabile Finanziario**

E SE NEL CORSO DELL'ELABORAZIONE DEL DOCUMENTO EMERGESSE UNA SITUAZIONE DI SQUILIBRIO ?

Se nel corso dell'elaborazione del bilancio tecnico emergono squilibri di bilancio, **il responsabile del servizio finanziario** ne dà immediatamente notizia all'organo esecutivo, al segretario comunale e al direttore generale ove previsto, con la richiesta di individuare gli interventi da inserire nella nota di aggiornamento al DUP e nel bilancio di previsione per compensare gli squilibri, attraverso maggiori entrate e/o minori spese.

INTERVENTI CORRETTIVI

A tal fine **il responsabile del servizio finanziario** segnala i possibili interventi da adottare per riequilibrare il bilancio (ad esempio l'aumento di imposte e tasse, il potenziamento della lotta all'evasione, il miglioramento della riscossione delle entrate, la riduzione di spese non ricorrenti fornendone l'elenco con i relativi stanziamenti)..

BREVE RIFERIMENTO ALLE FUNZIONI FONDAMENTALI

Facciamo un passo indietro.....

Per funzione fondamentale si intende l'insieme delle funzioni che il legislatore statale, nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva, determina come di attribuzione necessaria di ciascuna categoria di ente locale (art. 117 2° comma Cost.).

E QUINDI QUALI SONO LE FUNZIONI FONDAMENTALI ENTI LOCALI?

Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'art.118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art.118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis)** servizi in materia statistica.

SPESE LEGATE ALLE FUNZIONI FONDAMENTALI

Per dare una priorità ed una valenza alla spesa di bilancio che è innegabilmente diversa proprio per natura.

Va da sé che le spese collegate e funzionali a garantire l'espletamento delle funzioni fondamentali degli enti locali non possono o non dovrebbero essere le principali spese su cui esercitare “tagli e contenimenti” rispetto all'effettiva esigenza dell'ente

Va da sé che una lettura coordinata con il punto successivo che definisce la “spesa obbligatoria” è una guida per eventuali tagli/riduzioni.

Prova ne sia facendo un esempio che si spera sia sempre solo “scolastico” che un ente cade in “dissesto” quando non è più in grado di assolvere a livello di bilancio alla copertura delle spese obbligatorie e funzioni fondamentali.

BREVE RIFERIMENTO ALLE SPESE OBBLIGATORIE

Il concetto di spesa obbligatoria è così riassumibile come espresso dal D.Lgs 118/2011 e s.m.i.

Le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse (spese contrattualizzate o derivanti da convenzioni ed accordi vigenti), le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa;

Quindi tutte quelle che non hanno queste caratteristiche in realtà sono modificabili all'esigenza e non tutte le spese hanno la stessa "importanza".

INDICAZIONI E PROVVEDIMENTI ADOTTATI (ED ADOTTABILI) IN AUTONOMIA DAL RESPONSABILE FINANZIARIO

Come abbiamo appena analizzato non tutte le spese previste e prevedibili a bilancio hanno la “stessa importanza” (mi veniva da utilizzare il termine dignità....ma evito) .

Ecco perché, in assenza di indirizzi dell'organo esecutivo, **il responsabile del servizio finanziario** predispone in ogni caso il bilancio tecnico in equilibrio, riducendo in primo luogo gli stanziamenti delle spese non ricorrenti non impegnate e, a seguire, delle spese ricorrenti non contrattualizzate non riguardanti le funzioni fondamentali dell'ente

ERRORI DA NON COMMITTERE

- Il bilancio di previsione per senso di responsabilità e per professionalità non si “accompagna” al pareggio e ed equilibrio riducendo all’osso le spese manutentive perché ci si espone o si espone anche involontariamente i colleghi e l’amministrazione a responsabilità ben più gravi che quella contabile.
- Non bisogna dimenticare che aspetti legati alla sicurezza ed al rispetto di altre normative tecniche espongono a rischi e responsabilità non indifferenti

ERRORI DA NON COMMITTERE

- Il bilancio di previsione non lo si porta in quadratura sovrastimando entrate che molto difficilmente si concretizzeranno nella misura iscritta a bilancio
- Il bilancio (tecnico – strategico – reale.....usate il termine che più vi aggrada !!) è redatto in applicazione del concetto di “ competenza finanziaria “ e non sono previsti altri approcci contabili (cassa) se non nei rari casi in cui i principi contabili stesso lo consentono

COSA DOVREBBE SEMPRE ESSERE UTILIZZATO COME GUIDA PER LA REDAZIONE DI UN BILANCIO

- O meglio.....cosa e come **Il Responsabile Finanziario** dovrebbe rappresentare la realtà di bilancio dell'ente all'Amministrazione Comunale affinché la stessa abbia gli strumenti per assumere decisioni consapevoli, pesate e pensate e non “al buio” a fronte di analisi di bilancio e dati parziali o non rappresentativi delle effettive potenzialità di bilancio ?

RISCHIO SCELTE FALSATE O CONDIZIONATE.....

- Il bilancio deve rappresentare la condizione effettiva delle “finanze comunali” partendo dalla certezza delle stime sulle entrate (in particolare di parte corrente) che seppure siano” Stime” devono avere una logica e quindi partire da dati storici, medie di più annualità se ricorrenti, e comunque sorrette da ragionamenti sostenibili ed oggettivabili e non da valutazioni “spannometriche”.
- Solo avendo la conoscenza e percezione corretta dell’entrata sarà possibile valutare interventi di incremento o riduzione della pressione fiscale, tributaria o tariffaria locale
- Solo avendo la conoscenza dell’effettiva portata del Bilancio in termini di competenza (crediti/entrate che rispettano il concetto di esigibilità nell’anno di competenza) l’ente avrà una corretta idea delle conseguenti potenzialità di spesa.

COMPORAMENTI ED INIZIATIVE “VIRTUOSE”

In estrema sintesi quali sono i macro argomenti su cui intervenire per dare da un lato garanzia di legittimità e rispetto dei principi contabili e dall'altro talvolta anche un “respiro finanziario” che era compresso o non sfruttato?

- FCDE
- FONDI ED ACCANTONAMENTI
- ANALISI SPESA CORRENTE PER ECONOMIE/RIDUZIONI
- GESTIONE ATTIVA INDEBITAMENTO
- RISCOSSIONE COATTIVA PUNTUALE E PERFORMANTE
- ATTIVITA' ACCERTAMENTO TRIBUTARIO
- ATTIVITA' DI PEREQUAZIONE CATASTALE
- SEGNALAZIONI QUALIFICATE AGENZIA ENTRATE
- ANALISI DELLA MIGLIORE ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEGLI UFFICI
- PUNTUALE CONOSCENZA DEL PROPRIO PATRIMONIO E DESTINAZIONE DEGLI IMMOBILI
- POTENZIALITA' CORRETTA GESTIONE FISCALITA' PASSIVA IRAP E D IVA
- APPLICAZIONE CORRETTA PRINCIPALI CONTABILI IN TERMINI DI EQUILIBRI DI BILANCIO

RIASSUMENDO.....REPILOGHIAMO UNA “ SCALETTA” DELLE ATTIVITA' ED ATTI

- **Entro il 15 settembre . Il Responsabile finanziario dovrà avviare l'iter del bilancio tecnico** con l'invio ai Responsabili dei servizi della documentazione necessaria alle valutazioni e previsioni di bilancio ;
- **Entro il 5 ottobre .** I responsabili dei servizi predispongono e comunicano al responsabile del servizio finanziario le previsioni di entrata e di spesa di competenza inviando proposte di integrazione e modifica del bilancio tecnico, unitamente alle indicazioni per la predisposizione dell'eventuale nota di aggiornamento al DUP .
- **Entro il 15 ottobre.** Sulla base della documentazione trasmessa, l'organo esecutivo, con la collaborazione del Responsabile del servizio finanziario o chi ne fa le veci e, se possibile, degli uffici del comune, definisce le previsioni di entrata e di spesa del bilancio di previsione.
- **Entro il 20 ottobre .** Il responsabile del servizio finanziario o chi ne fa le veci verifica le previsioni di bilancio fornite dai responsabili delle Aree/Settori ai sensi dell'art. 153, comma 4, del TUEL e le iscrive nel bilancio, determina il risultato di amministrazione presunto, predisponde la versione finale del bilancio di previsione e degli allegati e trasmette all'organo esecutivo la documentazione necessaria per la delibera di approvazione del bilancio di previsione ad esclusione del parere dell'organo di revisione.
- **Entro il 15 novembre .** Qualora, rispetto al DUP/DUPS approvato in precedenza dal Consiglio Comunale come “ autorizzazione” nel procede alla redazione del Bilancio di previsione secondo le scelte strategiche ed operative attuate, necessitano delle modifiche od integrazioni dovute al variare della normativa di riferimento oppure per scelte autonome dell'ente diverse da quelle ipotizzate con il DUP/DUPS di luglio, la Giunta Comunale deve approvare la “ Nota di aggiornamento al DUP/DUPS”.
- **Entro il 15 novembre .** In attuazione dell'[art. 174 del TUEL](#) l'organo esecutivo predisponde lo schema di bilancio di previsione e lo presenta all'organo consiliare finalizzato alla conclusione del processo di approvazione del bilancio .
- **Tra il 16 di novembre ed il 31 dicembre.** Nel periodo che intercorre tra l'approvazione dell'eventuale “ Nota di aggiornamento al DUP” e la contestuale approvazione dello “ Schema di bilancio “ e la sessione consiliare nella quale si provvederà all' approvazione del Bilancio di Previsione, tutta la documentazione necessaria dovrà essere inviata all' Organo di revisione per l'espressione del proprio parere sul Bilancio ed altri documenti contabili annessi. Il regolamento di Contabilità dell'ente deve definire tempi e modi.
- **Entro il 31 dicembre:** Il Consiglio approva il bilancio di previsione riguardante le previsioni di entrata e di spesa con riferimento almeno al triennio successivo e l'eventuale nota di aggiornamento al documento unico di programmazione

OPPORTUNITA' DATE “ REGOLAMENTO DI CONTABILITA' ”

- Il regolamento di contabilità è lo strumento di lavoro che ogni ente non dovrebbe mai dimenticare di avere a propria disposizione in una versione “ aggiornata” all’evoluzione (talvolta vorticososa) della normativa .
- Le macro esigenze dei percorsi tecnico-amministrativi sono inevitabilmente ed ovviamente definiti dalla norma di riferimento ma molti aspetti organizzativi e gestionali (es. le tempistiche degli adempimenti e una precisa definizione delle competenze in capo ai vari soggetti della struttura) devono essere definiti dall’ente affinché l’organizzazione interna ed il rispetto delle scadenze sia “ guidato” riducendo al minimo le scelte improvvisate e personali che sono fonte di errori ed attriti tra i vari ruoli anche nella “ parte politica” della’Amministrazione (minoranza/maggioranza)

SAREBBE INTERESSANTE FARE UN CENNO ANCORA AL D.U.P./D.U.P.S.

In questo contesto di tempistiche molto compresse per giungere in tempo alla approvazione del bilancio gioca un ruolo molto importante il DUP/DUPS.

Malgrado siano passati ormai 14 anni dall'avvento dell' Armonizzazione contabile (partendo dagli allora sperimentatori) restano ancora molti dubbi e direi molta confusione sulla corretta portata del documento e sulle corrette fasi di approvazione .

Va detto a beneficio degli operatori del sistema che la norma è lacunosa ed è scritta malissimo (mi si perdoni!) ed in questo marasma le posizioni della dottrina e della giurisprudenza hanno contribuito ad infittire ancora di più la nebbia sull' argomento determinando nei fatti che “ Ognuno fa come meglio gli pare “ !!!

SEMPRE D.U.P./D.U.P.S.

Sfugge il fatto, a mio parere, che il DUP fin che non è approvato dal Consiglio Comunale di fatto non esiste . E la gestione della nota di aggiornamento (con DUP approvato dal CC o con DUP ancora da approvare) ha portata e conseguenze anche nell'iter di bilancio molto diverse . Non a caso la norma lascia al regolamenti di contabilità il compito di definire iter e competenze e date. Ma un aspetto è certo, ossia il DUP non può essere approvato dal CC contestualmente al Bilancio perché essendo la guida e l'autorizzazione del Consiglio a redigere il bilancio con certi contenuti e certe scelte strategiche ed operative non può essere contestuale. Altrimenti torniamo alla “ relazione previsionale e programmatica “ e forse la norma e lo spirito dei principi contabili non punta a quello

SEMPRE D.U.P./D.U.P.S.

Per chiudere, certo è che se non si segue l'iter corretto e non si dà al DUP la valenza che il legislatore ha voluto dare sin dalle origini a questo documento di programmazione, allora stiamo parlando del nulla.

Certo è che se si svilisce il documento di programmazione sino a riportarlo (non scherzavo) alla R.P.P. forse c'è qualcosa da rivedere. Non sono pronti gli operatori specializzati forse. Non sono pronte le figure che dovrebbero controllare, nemmeno le figure di riferimento che dovrebbero coordinare, sovrintendere. Forse gli (o agli) amministratori non sanno o non gli si è spiegato che il DUP è lo strumento per comunicare al mondo esterno le proprie decisioni/scelte politiche, per informarlo del contesto in cui si trova e delle opportunità o difficoltà dell'ente e del territorio dove ciascuno di noi vive. Possiamo solo migliorare ma dipende da noi !!

IN CHIUSURA.....

Come sempre grazie dell'attenzione e buon lavoro, i prossimi mesi sono innegabilmente impegnativi.

30 MINUTI CON L'ESPERTO

BILANCIO TECNICO E STRATEGICO: ADEGUARSI AL CAMBIAMENTO DOPO IL DECRETO MEF 27 LUGLIO 2023

Relatore: Visconti Gianluca – Ex
Responsabile finanziario EE.LL.